



Strasbourg, 20 juin 2022

CDL-AD(2022)020

Avis n° 1057/2021

Or. Angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

LIBAN

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI SUR L'INDÉPENDANCE DES TRIBUNAUX
JUDICIAIRES**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 131^e Session Plénière
(Venise, 17-18 juin 2022)**

sur la base des commentaires de

**Mme Nadia BERNOUSSI (Membre, Maroc)
M. Michael FRENDÓ (Membre, Malte)
M. Bertrand MATHIEU (Membre, Monaco)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction provisoire.

Ce document ne sera pas distribué en séance. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse	5
	A. Normes applicables.....	5
	B. Le principe confessionnel dans l'organisation du pouvoir judiciaire - remarques préliminaires.....	6
	C. Possibilité d'ancrage constitutionnel et de nouvelles révisions de la loi	7
	D. Organes de gouvernance judiciaire	8
	1. Le statut et l'organisation du ministère public au Liban	9
	2. Composition du Conseil Supérieur de la Magistrature (le CSM)	11
	3. Autres organes de gouvernance judiciaire : Inspection judiciaire, Conseils de discipline, Commission d'évaluation judiciaire	15
	E. L'évaluation des performances et le système de promotions et de transferts : règles de fond et de procédure	18
	F. Procédure disciplinaire et licenciement pour « incompétence »	21
	G. Associations de juges.....	23
	H. Distribution des cas	23
IV.	Conclusions.....	23

I. Introduction

1. Par lettre du 6 septembre 2021, Mme Marie Claude Najm, ministre de la Justice du Liban, a demandé un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur l'indépendance des tribunaux judiciaires, qui remplacerait le décret-loi n° 150/1983 sur l'organisation du pouvoir judiciaire (CDL-REF(2022)014, ci-après « le projet de loi »). En mars 2022, le texte du projet de loi en arabe a été transmis à la Commission de Venise et le nouveau ministre de la Justice, M. Henri El Khoury, a reconfirmé la demande faite par son prédécesseur.

2. Mme N. Bernoussi (membre, Maroc), M. M. Frendo (membre, Malte), et M. B. Mathieu (membre, Monaco) ont été les rapporteurs de cet avis. Les 26 et 27 avril, une délégation de la Commission composée de Mme Bernoussi et de M. Frendo, accompagnés de M. G. Dikov du Secrétariat, s'est rendue à Beyrouth et a eu des entretiens avec le ministre de la Justice, le Conseil supérieur de la magistrature, des membres de la commission parlementaire sur l'administration et la justice, des représentants du pouvoir judiciaire, le président et les membres du Conseil constitutionnel, ainsi qu'avec des représentants de la société civile. Le 5 juin 2022, le ministère de la justice a fourni des commentaires écrits sur le projet d'avis. La Commission remercie le ministère de la Justice du Liban pour l'excellente organisation de cette visite et pour ses commentaires.

3. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise du projet de loi préparée par la Commission de Venise. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

4. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 26 et 27 avril 2022. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des Sous-Commissions sur l'État de droit, le pouvoir judiciaire et le bassin méditerranéen du 16 juin 2022. Après un échange de vues avec M. Henri El Khoury, ministre de la Justice du Liban, l'avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 131^e session plénière (Venise, 17 juin 2022).

II. Contexte

5. L'organisation du pouvoir judiciaire au Liban¹ est régie par le décret-loi n° 150/83 du 16 septembre 1983, avec des modifications ultérieures. En 2018, une coalition de plusieurs ONG libanaises a proposé une réforme globale de la législation sur l'organisation judiciaire, qui visait à renforcer les garanties d'indépendance des juges et à améliorer la transparence de la gouvernance judiciaire. Cette proposition a été soutenue par plusieurs députés qui ont introduit devant le Parlement une proposition de loi visant à remplacer le décret-loi n° 150/1983. Après des discussions au sein de la sous-commission parlementaire compétente de la commission parlementaire de l'administration et de la justice, la proposition de loi a subi des modifications considérables et a été communiqué au ministre de la Justice qui, en 2021, a décidé de demander un avis de la Commission de Venise sur ce projet. En parallèle, le ministère de la Justice a poursuivi les consultations avec les parties prenantes concernées, et en particulier avec le Conseil supérieur de la magistrature (le CSM), sur les améliorations possibles de la proposition de loi. Il est entendu que l'implication du ministère dans le processus n'a pas transformé la proposition de loi en un projet de loi soutenu par le gouvernement (note du traducteur – néanmoins, le terme « projet de loi » est utilisée dans le texte qui suit). Comme il ressort des commentaires écrits soumis par le ministère, celui-ci ne soutient pas certaines des propositions contenues dans le projet de loi (comme, par exemple, l'élection de sept membres judiciaires du CSM par leurs pairs, ou la création d'une commission d'évaluation distincte). Cet avis est basé sur le texte du projet de loi tel que communiqué à la Commission de Venise par le Ministère de la Justice du Liban en mars 2022.

¹ A l'exclusion des juridictions administratives et de certaines autres juridictions spécialisées.

6. Si, au Parlement, le projet de loi initial a été considérablement modifié, son idée maîtresse est restée : le projet de loi modifie la composition et les pouvoirs du CSM, qui est un organe central de la gouvernance judiciaire au Liban, et redéfinit également le rôle de l'exécutif en matière de gouvernance judiciaire.

7. Lors des réunions à Beyrouth, les représentants des ONG qui ont participé à l'élaboration du projet initial se sont plaints de ne pas avoir été suffisamment associés aux discussions sur le projet de loi au sein de la sous-commission du Parlement, et que le contenu de ces discussions et des amendements proposés et intégrés au texte n'avait pas été rendu public. La Commission de Venise n'entrera pas dans l'examen des détails du processus législatif. Elle ne fait que réitérer sa position bien établie selon laquelle les réformes institutionnelles importantes devraient toujours être accompagnées d'une discussion significative, tant au sein du Parlement qu'en dehors, impliquant la société civile, les experts et les parties prenantes concernées (dans ce contexte - juges, procureurs et avocats)². Avant l'adoption de cette nouvelle loi, un engagement plus poussé avec la société civile serait souhaitable dans l'intérêt d'une loi qui soit largement « appropriée » par la société libanaise et qui contribue donc à renforcer la confiance dans le système judiciaire en tant qu'institution indépendante de l'État. Dans ses commentaires écrits, le ministère de la Justice a souligné que la société civile était et serait tenue informée de l'évolution du processus d'adoption du projet de loi. Pour que cela ait un sens, il est important que la société civile puisse également soumettre ses commentaires avant que le projet de loi ne soit finalisé et soumis au vote.

8. Le projet de loi à l'examen couvre un large éventail de sujets liés au statut des juges et à la gouvernance du système judiciaire. Plutôt que de commenter chaque disposition du projet de loi, la Commission de Venise se concentrera sur les éléments qui ont attiré l'attention dans les discussions nationales et qui, selon la Commission, sont essentiels pour trouver un juste équilibre entre l'indépendance du pouvoir judiciaire et sa responsabilité. L'avis se concentrera principalement sur les organes de gouvernance judiciaire et leurs pouvoirs. L'absence de remarques sur d'autres éléments du projet de loi ne signifie pas nécessairement que la Commission de Venise les approuve.

9. Le système judiciaire libanais souffre des problèmes généraux auxquels est confronté l'État libanais : crise économique profonde, instabilité politique, coupes budgétaires sévères, manque de confiance du public dans les institutions de l'État, etc. Parallèlement à la réforme institutionnelle du système judiciaire, il peut être nécessaire d'accroître son efficacité et sa capacité en allouant des ressources financières et humaines supplémentaires au système judiciaire, en révisant les codes de procédure, en augmentant l'informatisation, en mettant en place des programmes de formation, etc. L'élaboration spécifique et, plus encore, la mise en œuvre de telles mesures dépassent largement les compétences et les attributions de la Commission de Venise. Cependant, pour réussir, les réformes institutionnelles doivent être accompagnées de ressources matérielles et du déploiement de programmes de soutien.

10. Enfin, comme cela a été expliqué aux rapporteurs à Beyrouth, un projet de loi sur les tribunaux administratifs et sur le Conseil d'Etat (la plus haute instance de résolution des litiges administratifs) est actuellement en instance devant le Parlement, en même temps que le projet de loi en cours d'examen (sur les « tribunaux judiciaires »). Le présent avis ne traite que de l'organisation des « tribunaux judiciaires », mais la Commission de Venise invite les autorités à considérer ces deux projets de loi comme faisant partie de la même réforme judiciaire globale. Certaines des remarques de la Commission de Venise formulées dans le présent avis peuvent s'appliquer *mutatis mutandis* à l'organisation du système judiciaire administratif.

² Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2021)047, République de Moldavie - Avis sur les amendements du 24 août 2021 à la loi sur le ministère public, paras. 32 et 33

III. Analyse

A. Normes applicables

11. Le droit international (droit dur et droit mou) et les instruments régionaux applicables au Liban consacrent le principe fondamental de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Plus important encore, l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) prévoit le droit d'être jugé « par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi ». Le concept d'indépendance judiciaire a été développé dans la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui a expliqué, *entre autres*, que la protection des juges contre toute influence politique nécessite « l'adoption de lois régissant la nomination, la rémunération, la titularisation, la révocation et la discipline des membres du pouvoir judiciaire »³. Des détails supplémentaires sur le cadre institutionnel garantissant l'indépendance de la justice peuvent être trouvés dans les Principes fondamentaux des Nations Unies sur l'indépendance de la justice de 1985, qui exigent, par exemple, que les décisions prises dans le cadre de procédures disciplinaires à l'encontre de juges soient soumises à un examen indépendant, ou que l'État fournisse des ressources adéquates au pouvoir judiciaire⁴. Au niveau régional, l'article 12 de la Charte arabe des droits de l'homme prévoit que ses États membres doivent garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et protéger les magistrats contre toute ingérence, pression ou menace. Le Liban est partie à ces instruments internationaux.

12. Les instruments internationaux ou régionaux restent relativement généraux sur les modèles institutionnels d'organisation de la gouvernance judiciaire. En revanche, les normes européennes dans ce domaine sont plus détaillées. La source la plus importante du droit européen à cet égard est la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en vertu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant établi par la loi⁵. Les normes européennes sont également codifiées dans les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe⁶, et développées dans les avis et rapports de la Commission de Venise⁷ et des organes spécialisés du Conseil de l'Europe, tels que le Conseil consultatif de juges européens (CCJE)⁸, qui contiennent des recommandations détaillées sur la composition des organes de gouvernance judiciaire, les procédures devant ces organes, les règles de fond en matière de promotion et de discipline, etc.

13. Le Liban n'est pas un État membre du Conseil de l'Europe et n'est donc pas formellement lié par les normes européennes en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire. Cependant, la Commission de Venise est convaincue que certains éléments du patrimoine constitutionnel européen ont une pertinence plus universelle et peuvent être utiles pour interpréter et appliquer les dispositions du droit international applicable au Liban. Par conséquent, les recommandations de la Commission de Venise seront fondées à la fois sur les normes et les meilleures pratiques internationales et européennes.

³ Observations finales, Slovaquie, [CCPR/C/79/Add.79](#) (1997), para. 18.

⁴ Voir respectivement les points 20 et 7

⁵ Voir, pour un résumé utile de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'indépendance des juges, un [guide de jurisprudence](#) sous l'article 6 préparé par le greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 57 et suivantes.

⁶ Voir notamment la recommandation CM/Rec(2010)12 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010, sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

⁷ Voir notamment [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges, et les avis cités plus loin dans le texte du présent avis.

⁸ Voir notamment l'Avis du CCJE n° 24 (2021) : L'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux). Position des associations internationales et européennes de juges, d'avocats et de conseils de la justice (comme l'ENCJ, par exemple).

B. Le principe confessionnel dans l'organisation du pouvoir judiciaire - remarques préliminaires

14. Le système politique du Liban se caractérise par un partage du pouvoir entre trois grandes communautés religieuses : les musulmans sunnites, les musulmans chiites et les chrétiens. Le principe confessionnel découle de la Constitution du Liban, adoptée après la fin du mandat français, et modifiée suite aux accords de Taëf, conclus à la fin de la guerre civile de 1975-1990. La Constitution prévoit la parité entre les représentants des communautés chrétienne et musulmane au Parlement et la représentation proportionnelle des confessions au Gouvernement. Traditionnellement, le Président du pays est chrétien, le Premier ministre est un musulman sunnite et le Président du Parlement est un musulman chiite.

15. Le premier paragraphe de l'article 95 de la Constitution définit un processus par lequel « la Chambre des députés [...] prend les mesures appropriées pour réaliser l'abolition du confessionnalisme politique selon un plan transitoire ». La même idée se retrouve dans le préambule de la Constitution qui stipule que « l'abolition du confessionnalisme politique est un objectif national fondamental et est réalisée selon un plan par étapes ». Toutefois, le troisième paragraphe de l'article 95 émet une réserve importante : pendant la période de transition, les postes de haut niveau au sein du système judiciaire « doivent être répartis de manière égale entre les chrétiens et les musulmans, sans spécifier aucun poste à une confession spécifique, en tenant compte des deux principes de compétence et d'efficacité ». Ainsi, alors que l'objectif stratégique de la Constitution est d'abandonner le principe confessionnel, une parité temporaire doit être préservée, mais « sans spécifier aucun poste à une confession spécifique ».

16. Comme cela a été expliqué aux rapporteurs, en réalité, le principe confessionnel imprègne l'ensemble de l'appareil judiciaire, et de nombreux postes dans la magistrature portent une « étiquette » confessionnelle⁹. Cette pratique a suscité d'importantes critiques, notamment de la part de certaines ONG. Selon certains interlocuteurs, le principe confessionnel favorise le clientélisme : la nomination aux postes judiciaires ne dépend donc pas seulement des mérites, de l'intégrité et des compétences des candidats, mais aussi de leur approbation par les dirigeants politiques des communautés respectives. Les détracteurs du principe confessionnel affirment que la nomination à des postes judiciaires clés est utilisée comme un gage dans des négociations politiques plus larges portant sur des questions fiscales, budgétaires et autres qui ne concernent pas le système judiciaire.

17. D'autres interlocuteurs ont souligné le rôle positif joué par le principe confessionnel dans l'histoire post-coloniale et post-guerre civile du Liban. Ils considèrent le principe confessionnel comme une garantie de la continuité de l'Etat libanais, qui a perduré malgré de longues périodes de violence intercommunautaire, d'assassinats politiques, de crises économiques répétées, d'occupation étrangère, etc. Comme l'a expliqué aux rapporteurs le ministre de la Justice, avant la guerre civile, la gouvernance du système judiciaire fondée sur le principe confessionnel fonctionnait relativement bien. Tout changement radical à cet égard est risqué. Selon les partisans du *statu quo*, le principe confessionnel fait partie intégrante de l'identité constitutionnelle du Liban et ne peut être facilement abandonné, sans un changement profond de la culture politique, sociale et religieuse.

18. Pour la Commission de Venise, il existe une certaine tension entre le principe confessionnel et le principe des nominations fondées sur le mérite au sein du pouvoir judiciaire, qui est inscrit

⁹ Ainsi, « selon une pratique établie, le premier président de la Cour de cassation est chrétien maronite, le procureur général de la Cour de cassation et le président de l'Inspection judiciaire sont musulmans sunnites, et le directeur de l'Institut des études judiciaires est musulman chiite » - voir le [document d'information de la CIJ de 2017 « Le Haut Conseil judiciaire libanais à la lumière des normes internationales »](#), p. 8.

à la fois dans le droit international¹⁰ et dans les normes européennes¹¹. La Constitution libanaise envisageait de s'éloigner du principe confessionnel et d'adopter un système de nomination fondé sur la compétence, l'intégrité et l'expérience. Toutefois, la Constitution n'a pas fixé de calendrier spécifique pour cette transition (bien que, bien entendu, l'absence de calendrier ne diminue pas la validité de l'objectif constitutionnel).

19. Une autre difficulté réside dans le fait que si l'idée de parité confessionnelle découle de la Constitution, la loi ne prévoit aucun mécanisme juridique spécifique pour sa mise en œuvre. Il semble plutôt que cette parité soit obtenue par le biais de négociations entre les principaux acteurs politiques. Toute réforme dans ce domaine devra se focaliser sur les mécanismes juridiques existants qui rendent ce type de négociation politique possible.

20. De l'avis de la Commission de Venise, pour se conformer à l'orientation générale indiquée dans le préambule de la Constitution libanaise et dans son article 95, dans le contexte de l'affirmation de la primauté de la loi séculière de l'État, toute réforme législative du système judiciaire devrait viser à introduire des mécanismes permettant de passer de l'application assidue du principe confessionnel dans la pratique à un système de nomination essentiellement fondé sur les mérites des candidats, sans pour autant perturber la cohésion sociale et la paix intercommunautaire. Une réforme qui ne ferait qu'entériner le *statu quo* représenterait une occasion manquée de respecter l'esprit des dispositions constitutionnelles susmentionnées. Ceci étant dit, la Commission de Venise comprend que l'abandon total du principe confessionnel dans le contexte de la construction sociale et politique libanaise peut être une question d'un avenir plus lointain nécessitant un consensus large et profond de la communauté dans son ensemble.

C. Possibilité d'ancrage constitutionnel et de nouvelles révisions de la loi

21. L'article 20 de la Constitution libanaise proclame que les juges sont indépendants¹². Toutefois, la Constitution est muette sur le mode de nomination des juges, leur sécurité d'emploi et les autres dispositions institutionnelles et procédurales susceptibles de garantir cette indépendance dans la pratique. De même, la Constitution ne réglemente pas l'organisation du ministère public et le statut des procureurs.

22. Il est positif que le projet de loi soit adopté comme une loi, et non comme un décret-loi (comme l'actuel décret-loi n° 150/1983). Cependant, certains paramètres fondamentaux de la composition et des pouvoirs du CSM (voir ci-dessous) devraient être inscrits dans la Constitution, afin de ne pas exposer le système de gouvernance judiciaire aux impératifs de la politique dominante. Sinon, toute nouvelle majorité politique pourrait être tentée de modifier le système, ce qui pourrait être préjudiciable à l'indépendance et à l'efficacité du pouvoir judiciaire. Bien qu'une réforme constitutionnelle ne soit pas actuellement à l'ordre du jour, si elle doit être envisagée dans un avenir prévisible, la Commission de Venise recommande vivement d'ancrer certaines règles de base sur la gouvernance judiciaire au niveau constitutionnel. Les procédures devant le CSM, les évaluations de la discipline et des performances, l'administration du processus judiciaire, etc. peuvent être réglementées par la législation ordinaire.

23. Cet ancrage constitutionnel aura un autre avantage : il lèvera toute ambiguïté sur les pouvoirs de l'exécutif *vis-à-vis* du pouvoir judiciaire. Ainsi, par exemple, actuellement, toutes les nominations et mutations judiciaires doivent être entérinées par un décret gouvernemental sur la base d'une proposition du ministre de la Justice. Le projet de loi donne au CSM réformé des

¹⁰ Voir la p. 13 des Principes fondamentaux de l'UE, mentionnés ci-dessus, qui proclame que « la promotion des juges [...] devrait être fondée sur des facteurs objectifs, en particulier la compétence, l'intégrité et l'expérience ».

¹¹ Voir p. 44 de la [recommandation CM/Rec\(2010\)12](#), mentionnée ci-dessus.

¹² Au fil des ans, le Conseil constitutionnel a élargi le sens de la notion d'indépendance des juges - voir le [recueil](#) des décisions du Conseil constitutionnel.

pouvoirs importants dans ce domaine, mais un décret gouvernemental semble toujours nécessaire pour valider une décision du CSM. L'article 77 du projet de loi prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature, à la majorité qualifiée, peut passer outre aux objections du ministre en matière de nominations et de transferts, et cette décision du Conseil supérieur de la magistrature serait directement exécutoire. Il n'est pas clair, cependant, si cette décision du CSM devra être approuvée par le gouvernement. Au cours des réunions au Liban, les rapporteurs ont entendu des points de vue différents sur la question de savoir si le rôle de l'exécutif dans ce processus sera essentiellement cérémoniel ou si le gouvernement conservera le pouvoir discrétionnaire de nommer ou de ne pas nommer les juges, dans le cadre de son rôle constitutionnel de nommer tous les employés de l'État, comme le stipule l'article 65, paragraphe 3, de la Constitution¹³. Selon le ministère de la Justice, le caractère directement exécutoire de la décision du CSM en vertu de l'article 77 du projet de loi n'est pas contraire à l'article 65, paragraphe 3, de la Constitution, mais peut être incompatible avec l'article 56 de celle-ci, qui traite de la situation dans laquelle un décret du gouvernement peut devenir directement exécutoire sans l'approbation du Président de la République. La Commission de Venise ne voit pas de contradiction directe entre l'article 77 du projet de loi et l'article 56 de la Constitution, mais admet, à la suite des remarques du ministère, que la question de la constitutionnalité de l'arrangement proposé peut se poser. Une disposition constitutionnelle donnant au CSM des pouvoirs dans ces domaines, sans qu'il soit nécessaire qu'un décret gouvernemental l'avalise, lèverait cette ambiguïté.

24. Enfin, dans le contexte spécifique du Liban, où les mécanismes informels remplacent souvent les règles écrites, il peut être approprié d'introduire une « clause de caducité » qui prévoit un examen formel du fonctionnement du nouveau mécanisme dans les quelques années suivant son entrée en vigueur et, à la lumière de son application pratique, d'examiner les éventuels amendements à la loi qui pourraient être nécessaires pour s'assurer qu'elle répond à son objectif de fournir un pouvoir judiciaire fort et indépendant. Cela permettrait d'introduire dans la loi une dynamique qui stimulerait son évolution. Pour éviter le risque de régression de la législation, la clause de caducité devrait être accompagnée de l'inscription dans la Constitution des exigences les plus fondamentales de la structure institutionnelle du pouvoir judiciaire.

25. Cela dit, la Commission de Venise est consciente que le processus d'amendement constitutionnel peut être une entreprise politiquement difficile, comme l'a souligné le ministère dans ses commentaires écrits. Il serait peut-être plus réaliste, dans le contexte actuel, d'espérer une approche progressive en définissant, dans un premier temps, le fonctionnement et l'organisation des institutions clés du système judiciaire au niveau législatif et, une fois qu'il y aura une volonté politique et des perspectives de consensus, en incluant un ensemble d'amendements concernant le système judiciaire dans la Constitution.

D. Organes de gouvernance judiciaire

26. L'indépendance des juges peut être garantie à différents niveaux. Tout d'abord, il est important que la loi proclame que les juges sont libres de leurs décisions en ce sens qu'ils ne peuvent recevoir d'instructions de quiconque¹⁴. Cependant, proclamer que le juge est indépendant ne suffit pas à assurer sa réelle indépendance, qui doit être garantie par tout un ensemble de dispositions relatives à sa nomination, aux conditions de sa révocation, à la sécurité de son mandat, au niveau garanti de son salaire et de ses autres avantages, etc.

27. Une question essentielle dans ce contexte est de savoir qui décide des nominations, des transferts et des promotions des juges et qui peut les discipliner. La Commission de Venise commencera donc par l'examen de la structure institutionnelle des organes de gouvernance judiciaire et de leurs pouvoirs.

¹³ Voir l'article 65 de la Constitution

¹⁴ Cette déclaration est contenue dans l'article 53 du projet de loi

28. L'élément clé du projet de loi est la réorganisation du CSM, qui est l'organe central de la gouvernance judiciaire au Liban.

29. Le CSM actuel est composé de dix membres. Tous sont des magistrats, mais deux seulement sont élus par les magistrats eux-mêmes. Cinq autres sont nommés par le gouvernement et trois sont membres *de droit* : le président de la Cour de cassation, le procureur général près la Cour de cassation (ci-après - le procureur général) et le président de l'inspection judiciaire. Les trois membres de droit sont également nommés à leurs postes respectifs par un décret gouvernemental. Par conséquent, sur les dix membres du CSM, huit sont nommés soit par l'exécutif, soit avec une participation significative de l'exécutif.

30. En outre, la plupart des membres du CSM sont des juges occupant des fonctions administratives au sein du pouvoir judiciaire : présidents des chambres de la Cour de cassation, présidents des cours d'appel, présidents des tribunaux de première instance. Les deux membres élus sont les présidents des chambres de la Cour de cassation, et ils sont élus par les juges de cette même Cour de cassation. En résumé, le CSM actuel est non seulement dépendant de l'exécutif en raison du mode de nomination de ses membres, mais aussi exclusivement composé de juges supérieurs, sans représentation des juges des tribunaux inférieurs.

31. Le futur CSM sera composé de dix membres. Trois sont des membres de *droit* : le Président de la Cour de cassation, le Procureur général et le Président de l'Inspection judiciaire. Ces trois membres de droit sont nommés par un décret gouvernemental pour un mandat de quatre ans non renouvelables. Selon le projet de loi, le gouvernement doit choisir les candidats à ces postes à partir d'une liste de trois noms suggérés par le CSM pour chaque poste vacant et approuvés par le ministre de la Justice, ou, alternativement, à partir d'une liste proposée par le ministre de la Justice avec l'approbation du CSM.

32. Les sept autres membres sont des juges élus par leurs pairs pour un mandat de trois ans non renouvelables. Selon l'article 2 du projet de loi, chacune des catégories de juges suivantes aura un représentant au sein du CSM : les présidents de chambre de la Cour de cassation, les conseillers (juges ordinaires) de la Cour de cassation, les présidents de chambre des cours d'appel, les conseillers des cours d'appel, les juges d'instruction, les présidents de chambre des tribunaux de première instance, et les juges individuels ou « en mission » (non rattachés à un tribunal particulier ou, par exemple, détachés auprès de l'exécutif).

33. Les membres judiciaires élus sont votés lors de l'assemblée générale de tous les magistrats (c'est-à-dire les juges et les procureurs ensemble) par un vote secret. Selon l'article 4 du projet de loi, chaque magistrat votera pour deux candidats de la liste de tous les candidats, dont au moins un candidat de la catégorie à laquelle ce juge appartient.

1. Le statut et l'organisation du ministère public au Liban

34. Avant d'examiner la nouvelle composition du CSM, la Commission de Venise doit faire deux remarques importantes sur l'organisation du ministère public au Liban, qui est considéré comme une partie du pouvoir judiciaire et est régi par les mêmes organes.

35. Au Liban, les procureurs sont considérés comme des « magistrats », au même titre que les juges. Les procureurs ont les mêmes grades d'ancienneté que les juges, ce qui définit leurs avantages et l'éligibilité aux promotions¹⁵, et dans la pratique, les procureurs sont souvent nommés juges, et *vice versa* : un procureur peut être promu juge de première instance, et le juge de première instance peut devenir procureur. Les bureaux des procureurs sont rattachés aux cours d'appel et à la Cour de cassation. Selon le projet de loi, les procureurs seront soumis aux mêmes procédures disciplinaires et d'évaluation que les juges.

¹⁵ Voir l'article 83, par exemple.

36. Comme le stipule l'article 42 du projet de loi, « l'organisation du ministère public est soumise à la hiérarchie et à l'ordre ». Le parquet est dirigé par le Procureur général qui peut donner des instructions aux procureurs inférieurs. Il peut s'agir d'instructions générales ou d'instructions relatives à des dossiers spécifiques ; dans ce dernier cas, l'instruction doit être « écrite, légale et motivée », et le procureur à qui elle est adressée a le droit de laisser un commentaire écrit dans le dossier, accessible aux parties. Le Procureur général ne peut pas interrompre la procédure une fois qu'une affaire pénale a été ouverte par un procureur inférieur.

37. Comme l'a affirmé à plusieurs reprises la Commission de Venise, l'organisation hiérarchique au sein du ministère public n'est pas contraire aux normes européennes et est assez courante dans de nombreux pays¹⁶. Cela dit, il existe une tendance générale en Europe à accorder au ministère public une plus grande indépendance vis-à-vis de l'exécutif¹⁷, notamment en ce qui concerne la conduite d'affaires spécifiques. « L'État de droit exige l'indépendance de la prise de décision, mais pas nécessairement une indépendance institutionnelle totale »¹⁸. Il est acceptable qu'il y ait un certain apport politique dans la nomination du procureur général¹⁹, mais il n'est pas acceptable que le pouvoir politique donne des instructions au procureur général dans des cas spécifiques²⁰, ou que le procureur général soit responsable devant le Parlement dans des cas individuels de poursuites ou de non-poursuites²¹.

38. La Commission de Venise estime que le projet de loi devrait décrire plus en détail les relations entre le Procureur général et les pouvoirs politiques de l'Etat. Plus important encore, il devrait être précisé que le Procureur général ne peut pas recevoir d'instructions sur des affaires spécifiques et ne devrait pas être tenu de rendre des comptes sur ces affaires²². Quelques exceptions à cette règle générale peuvent être prévues par la loi : par exemple, dans les cas où une enquête particulière peut avoir des implications graves sur les relations extérieures de l'Etat, le Procureur général peut décider d'informer les autorités compétentes de l'Etat, mais seulement si des intérêts publics vitaux sont en jeu. Cela n'exclut pas l'obligation pour le procureur général de faire rapport au Parlement sur le travail général du ministère public et sur la mise en œuvre des priorités générales de la politique pénale de l'État²³.

¹⁶ Voir, par exemple, CDL-AD(2010)040, Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Part II - the Prosecution Service, paras. 28, et 31 ; voir également CDL-AD(2008)019, Avis sur le projet de loi sur le service des procureurs de Moldova, para. 15

¹⁷ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2015)039, Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), sur le projet d'amendements à la loi sur le bureau du procureur de Géorgie, par. 16

¹⁸ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2018)029, Géorgie - Avis sur les dispositions relatives au Conseil des procureurs dans le projet de loi organique sur le ministère public et sur les dispositions relatives au Haut Conseil de la justice dans la loi organique existante sur les tribunaux généraux, paragraphe. 19

¹⁹ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2015)039, Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), sur le projet d'amendements à la loi sur le bureau du procureur de Géorgie, par. 19

²⁰ CDL-AD(2017)028, Pologne - Avis sur la loi relative au ministère public, telle que modifiée, paragraphes. 91, 95 et 99

²¹ CDL-AD(2017)013, Avis sur le projet de Constitution révisée de la Géorgie, paragraphe 82.

²² Voir Commission de Venise, CDL-AD(2018)029, Géorgie - Avis sur les dispositions relatives au Conseil des procureurs dans le projet de loi organique sur le ministère public et sur les dispositions relatives au Conseil supérieur de la justice dans la loi organique existante sur les tribunaux généraux, par. 19 ; voir également Commission de Venise, CDL-AD(2007)011, Avis sur le projet de loi sur le ministère public et le projet de loi sur le Conseil des procureurs de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », paragraphe 25.

²³ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2010)040, Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, para. 30

39. Ensuite, la Commission de Venise note qu'en vertu du projet de loi, les procureurs participeront aux organes de gouvernance judiciaire. Ainsi, le Procureur général est et restera un membre *de droit* du CSM. Les procureurs voteront, avec les juges, lors des élections des membres judiciaires du CSM. En outre, les procureurs peuvent être nommés membres d'autres organes statutaires de gouvernance judiciaire, à savoir l'Inspection judiciaire et la Commission d'évaluation (sur la composition et les pouvoirs de ces organes, voir ci-dessous).

40. La Commission de Venise note qu'une certaine forme de participation des procureurs à la gouvernance du pouvoir judiciaire ne peut être exclue - c'est le cas dans certains pays européens, comme la France ou l'Italie. Cependant, comme l'a noté la Commission de Venise dans un avis sur la Bulgarie, dans les pays qui n'ont pas une longue tradition d'indépendance judiciaire, la participation des procureurs aux organes de gouvernance judiciaire devrait être limitée, en particulier lorsque les procureurs membres des organes de gouvernance ne sont pas à plein temps et qu'ils restent sous la supervision hiérarchique du Procureur général ou lorsque, après un travail à plein temps dans les organes de gouvernance judiciaire, ils retournent dans le système des poursuites²⁴.

41. Comme l'ont compris les rapporteurs, le fait que certains des membres des organes de gouvernance judiciaire au Liban étaient procureurs avant leur nomination, ou que les procureurs votent avec les juges lors de l'élection des membres du CSM, n'est pas considéré au Liban comme une menace majeure pour l'indépendance des juges. De même, la présence du Procureur général en tant que membre *de droit* du CSM ne semble pas mettre en danger l'indépendance de cet organe. Cela dit, et compte tenu de l'expérience d'autres pays, cet aspect du système devrait faire l'objet d'un examen régulier par le législateur.

2. Composition du Conseil Supérieur de la Magistrature (le CSM)

42. Le changement le plus important proposé par le projet de loi vise à réduire l'influence de l'exécutif au sein du CSM et à laisser plus de place à l'autonomie judiciaire. Ainsi, le nombre de membres judiciaires élus par leurs pairs passera de deux à sept (sur dix membres). Cela représente un sérieux progrès en termes d'indépendance judiciaire et rapproche le système judiciaire libanais des normes européennes. Malgré cela, plusieurs questions demeurent.

a. Membres judiciaires élus par leurs pairs

43. Bien qu'il existe encore des exemples de démocraties pluralistes qui conservent la méthode de nomination du pouvoir judiciaire par l'exécutif, du moins formellement, de nombreux ordres juridiques nationaux ont évolué vers un modèle différent, où les décisions de nomination sont prises en substance par des organes tels que les conseils supérieurs de la magistrature, qui comprennent, outre les magistrats, des membres nommés par d'autres branches du pouvoir, des représentants de la société civile, etc. L'avis de la Commission de Venise sur Malte (qui recommandait de modifier le régime précédent dans lequel les nominations judiciaires étaient effectuées par le Cabinet des ministres, et la réponse du législateur maltais qui a mis en œuvre ces recommandations) est un exemple récent de cette tendance²⁵.

44. Comme cela a été expliqué aux rapporteurs, le modèle actuel du Conseil supérieur de la magistrature, dont la plupart des membres sont nommés par l'exécutif, favorise les négociations entre les dirigeants politiques des principaux groupes confessionnels sur la répartition des postes au sein du pouvoir judiciaire. Les partisans de la réforme affirment qu'un modèle plus participatif

²⁴ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)035, Bulgarie - Avis intérimaire d'urgence sur le projet de nouvelle Constitution, §§ 51-53, avec d'autres références aux avis précédents sur la Bulgarie.

²⁵ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)019, Malte - Avis sur dix lois et projets de loi mettant en œuvre des propositions législatives faisant l'objet de l'avis CDL-AD(2020)006, avec des références supplémentaires aux avis précédents sur l'indépendance du pouvoir judiciaire à Malte.

de gouvernance judiciaire, avec une participation accrue des juges des juridictions inférieures, pourrait modifier le fonctionnement du système.

45. En effet, un tel modèle est, en l'état actuel des choses, préconisé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et par la Commission de Venise : la moitié au moins des membres d'un conseil de la justice devrait être constituée de juges élus par leurs pairs²⁶. Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) va même plus loin et exige que les juges élus par leurs pairs constituent la majorité des membres d'un conseil de justice²⁷. Le projet de loi correspond à ces deux critères.

46. Cela dit, en vertu du projet de loi, la plupart des membres judiciaires représenteront toujours les couches supérieures du système judiciaire ou seront des présidents de tribunaux (voir ci-dessus). Le Comité des Ministres²⁸ et la Commission de Venise ont tous deux recommandé qu'il y ait une représentation équitable des différents niveaux du système judiciaire parmi les membres élus, « ainsi qu'une diversité de genre et de régions »²⁹.

47. La structure proposée pour la composante judiciaire du CSM entraînera une grande disparité dans la représentation des différents niveaux : la plupart des places au CSM seront réservées aux juges des juridictions supérieures ou aux présidents des tribunaux, ou à des catégories spéciales de juges. La Commission de Venise recommande d'assurer une meilleure représentation des juges des juridictions inférieures au sein du Conseil supérieur de la magistrature. Cet objectif peut être atteint par différents moyens. Par exemple, la loi pourrait allouer davantage de sièges au sein du Conseil supérieur de la magistrature aux représentants des juges des juridictions inférieures et assouplir les exigences en matière d'ancienneté pour les membres judiciaires du Conseil supérieur de la magistrature. En outre, certains des interlocuteurs que les rapporteurs ont rencontrés à Beyrouth ont plaidé en faveur d'une circonscription unique pour l'élection des juges au CSM ; il faut toutefois savoir qu'en France, cela a conduit à une syndicalisation excessive du pouvoir judiciaire.

48. La Commission de Venise souligne que le principe de la représentation équitable ne signifie pas nécessairement que tous les juges doivent être éligibles au CSM, ou que les juges de chaque catégorie doivent être représentés en *proportion exacte* du nombre de juges de la catégorie correspondante. Dans ses commentaires écrits, le ministère de la Justice a souligné que le mandat de membre de droit du CSM requiert une expérience significative et une longue carrière au sein du pouvoir judiciaire - c'est pourquoi le projet de loi prévoit que seuls les juges ayant une ancienneté de 16 ou plus (ce qui est un rang très avancé) peuvent être éligibles en tant que membres de droit. La Commission de Venise convient qu'il n'est pas inapproprié que les juges les plus anciens soient mieux représentés dans cet organe. Toutefois, la Commission note, avec respect, que les juges ayant moins d'expérience, en général des juges plus jeunes, devraient également avoir la possibilité d'être représentés au sein du CSM. Cela contribuerait à une plus grande diversité dans la représentation des juges et à une plus grande « appropriation » du système par l'ensemble des juges, ce qui engendrerait une plus grande confiance dans le système judiciaire dans son ensemble.

49. La Commission de Venise comprend qu'un CSM plus représentatif peut ne pas être parfaitement équilibré en termes de représentation professionnelle. Il est important de veiller à ce que la structure judiciaire reflète l'ensemble de la société libanaise, et que l'exigence constitutionnelle actuelle de « parité » dans la nomination aux postes de haut niveau du pouvoir judiciaire soit respectée. De même, il pourrait être utile de réfléchir à des mécanismes qui

²⁶ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 27. Pour la Commission de Venise, voir par exemple CDL-AD(2020)035, Bulgarie - Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, paras. 44 - 46.

²⁷ Avis du CCJE n° 24, paras. 29 et 30

²⁸ Recommandation CM/Rec(2010)12, para. 27

²⁹ Avis du CCJE n° 24, para. 30

favoriseraient encore davantage la participation des femmes juges dans les structures de gouvernance judiciaire, afin de parvenir, à long terme, à un équilibre entre les sexes non seulement dans l'ensemble du système judiciaire, mais aussi aux postes les plus élevés de ce système.

50. Enfin, la Commission de Venise note que la durée du mandat des membres élus du CSM est relativement courte - seulement trois ans. Comme cela a été expliqué aux rapporteurs, la rotation fréquente des membres du CSM est perçue favorablement au Liban. Toutefois, la Commission de Venise recommande d'introduire un mécanisme de renouvellement partiel de la composition du CSM, afin de préserver la mémoire institutionnelle et la continuité de cet organe. Le remplacement simultané des sept membres élus est à éviter.

b. Les membres de droit du CSM et le processus de sélection des hauts responsables du pouvoir judiciaire

51. Selon le projet de loi proposé, dans le futur CSM, les seuls groupes qui ne sont pas des « juges élus par leurs pairs » seront des membres de droit : le président de la Cour de cassation, le procureur général et le président de l'inspection judiciaire. Tous sont des magistrats, et tous ont en même temps des liens avec l'exécutif, puisqu'ils seront nommés par un décret gouvernemental, pour un mandat de quatre ans non renouvelables, et avec la participation du ministre de la justice.

52. Ainsi, selon le projet de loi, pour chaque poste vacant, le gouvernement choisira un nom sur une liste de trois candidats suggérés par le CSM. La liste proposée au gouvernement par le CSM doit être approuvée par le ministre de la Justice. En outre, le ministre de la Justice peut proposer une liste supplémentaire de trois noms qui doivent être approuvés par le CSM et ensuite soumis au gouvernement pour la sélection du gagnant.

53. Comme il ressort du rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires, d'un point de vue comparatif, la nomination par l'exécutif de hauts responsables du pouvoir judiciaire n'est pas rare. Cependant, la Commission de Venise recommande toujours qu'un conseil judiciaire (ou un organe similaire) joue un rôle décisif dans ce processus³⁰. Dans le contexte libanais, il est positif que, dans le futur modèle, le gouvernement ait à choisir parmi une liste de trois candidats qui devraient tous bénéficier du soutien du CSM. Cependant, plusieurs questions importantes demeurent.

54. Tout d'abord, le projet de loi est silencieux quant à la manière dont le CSM prépare la liste des candidats. Compte tenu de l'importance de ces postes, il serait fortement conseillé d'organiser une compétition transparente impliquant un nombre suffisamment important de candidats qualifiés, avant de choisir les trois meilleurs candidats. Il convient également de préciser que les trois candidats proposés par le CSM doivent bénéficier d'un soutien suffisant au sein du CSM, c'est-à-dire être votés en tant que liste.

55. Deuxièmement, le rôle du ministre dans le processus doit être reconsidéré. Selon la loi, le ministre doit approuver une liste proposée par le CSM avant de la soumettre au gouvernement. La Commission de Venise ne voit aucune raison pour laquelle le CSM ne pourrait pas envoyer la liste *directement* au gouvernement, étant donné que le ministre y est également représenté. La nécessité d'une procédure alternative - où le ministre propose trois candidats supplémentaires - n'est pas non plus certaine. La Commission de Venise recommande de simplifier le projet de loi en prévoyant une procédure à voie unique dans laquelle le Conseil supérieur de la magistrature voterait pour une liste des trois meilleurs candidats qui serait ensuite transmise directement au gouvernement pour la sélection finale.

³⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2007)028, Nominations judiciaires - Rapport, paragraphe 25.

56. Troisièmement, le projet de loi ne décrit pas ce qui se passe si le gouvernement refuse de choisir l'un des candidats proposés par le CSM (ou par le ministre avec l'approbation du CSM, comme dans le projet de loi). Le projet de loi devrait anticiper les blocages éventuels et indiquer clairement si, dans ce cas, le mandat des hauts magistrats sortants est prolongé ou si le Conseil supérieur de la magistrature peut fonctionner sans eux³¹. De l'avis de la Commission de Venise, le CSM devrait pouvoir fonctionner dans une composition réduite si un tel blocage se produit. De même, les organes présidés par ces magistrats devraient rester opérationnels. Sinon, il existe un risque de paralysie de l'ensemble du système si le gouvernement, pour quelque raison que ce soit, refuse de choisir l'un des trois candidats présélectionnés par le CSM.

57. Enfin, la Commission de Venise note que, selon le projet de loi, seuls les magistrats d'un certain rang³² peuvent être nommés à des postes clés du système judiciaire. Il est raisonnable de supposer que seuls les juges relativement anciens sont aptes à exercer de telles fonctions. Dans le même temps, le vivier de candidats potentiels dans lequel le CSM peut sélectionner trois noms doit être suffisamment large. Sinon, le risque existe que ces postes soient toujours destinés aux quelques magistrats les plus anciens, et donc que la gouvernance judiciaire au Liban affiche un caractère élitiste qui aura tendance à se reproduire.

58. En résumé, la Commission de Venise recommande de simplifier la procédure de nomination de ces trois titulaires de fonctions en prévoyant que chacun d'entre eux est sélectionné par le gouvernement sur une liste composée par le Conseil supérieur de la magistrature à l'issue d'une compétition transparente impliquant un nombre suffisamment important de candidats, et qu'au cas où le gouvernement ne parviendrait pas à sélectionner l'un des trois, il devrait y avoir un mécanisme de déblocage tel que le Conseil supérieur de la magistrature continue à fonctionner dans une composition réduite.

c. Possibilité d'inclure dans le CSM des membres externes (non judiciaires)

59. Un élément problématique du modèle proposé pour le CSM est l'absence de tout membre véritablement externe, représentant d'autres branches du pouvoir, d'autres professions juridiques ou la société dans son ensemble.

60. Une forte proportion de membres judiciaires au sein du CSM peut potentiellement conduire à un corporatisme dans la gouvernance du système judiciaire. Pour contrer ce risque, la Commission de Venise a recommandé de contrebalancer les membres judiciaires par des membres non judiciaires (non professionnels), représentant d'autres « utilisateurs » du système judiciaire (par exemple, des avocats, des notaires, des universitaires), ou une société civile plus large³³. Pour garantir la légitimité démocratique du CSM, les membres non professionnels peuvent être élus par le Parlement (de préférence à la majorité qualifiée ou par le biais d'un système proportionnel, afin d'éviter la politisation)³⁴, ou, alternativement, nommés par le gouvernement sous le contrôle du Parlement, mais un certain nombre de membres non professionnels peuvent également être délégués au CSM par des institutions externes indépendantes.

³¹ L'article 17 (c) suggère que le CSM peut fonctionner avec seulement 7 membres sur 10, mais il n'est pas clair si cela s'applique à une situation où les 10 membres ne sont pas tous correctement élus ou nommés.

³² Correspondant au grade 16 - voir article 2, article 127 en ce qui concerne le président de l'inspection judiciaire, et article 142 en ce qui concerne le président de la commission d'évaluation judiciaire.

³³ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2018)003, Avis sur la loi modifiant et complétant la Constitution (pouvoir judiciaire) de la République de Moldova, para. 56, CDL-AD(2020)015, Avis conjoint urgent sur le projet de loi portant modification de la loi n° 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature de la République de Moldova, paragraphe 21.

³⁴ Voir CDL-AD(2010)042, Avis provisoire sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs (du 27 septembre 2010) de la Turquie, paragraphe 34.

61. Comme l'ont compris les rapporteurs, si les juges libanais sont généralement favorables à une plus grande indépendance vis-à-vis de l'exécutif, ils sont contre l'inclusion dans le CSM de membres non judiciaires. L'argument le plus courant dans ce contexte est que les membres non professionnels ne comprennent pas le fonctionnement du système judiciaire, la nature du travail des juges, leurs besoins, etc. Cependant, pour la Commission de Venise, l'idée même d'inclure des membres non judiciaires au sein du CSM repose sur l'hypothèse que ces membres apporteraient une perspective nouvelle, exempte de préjugés professionnels, et devraient donc rendre le fonctionnement du CSM plus transparent et donc plus compréhensible pour la société dans son ensemble. La Commission de Venise considère que le CSM bénéficierait de l'inclusion dans ses rangs d'un certain nombre de ces membres externes. Leur nombre ne devrait pas être supérieur au nombre de juges élus par leurs pairs, qui doivent représenter au moins la moitié du nombre total de membres³⁵.

62. Le ministère de la Justice, dans ses commentaires écrits, a exprimé de fortes réserves sur l'idée d'élire sept membres judiciaires du CSM par leurs pairs, et a souligné qu'il est trop tôt, dans le contexte politique actuel du Liban, pour ouvrir le CSM aux membres externes (non judiciaires). La Commission de Venise est consciente de ces préoccupations : on peut comprendre que, compte tenu de la nouveauté de ce concept dans la gouvernance du système judiciaire au Liban, cette ouverture aux membres non judiciaires pourrait être introduite de manière graduelle.

63. Si le législateur ouvre le CSM aux membres non judiciaires, il est nécessaire de s'assurer que les critères et la méthode de nomination de ces membres garantissent leur détachement politique, leur intégrité et une expérience professionnelle et personnelle suffisante dans les domaines concernés (droit, administration publique, travail dans la société civile, etc.) Les membres non judiciaires qui sont nommés par le Parlement ne devraient pas être nommés à la majorité simple mais plutôt à la majorité qualifiée ou selon un système proportionnel, afin de garantir leur neutralité politique ou au moins le pluralisme politique au sein du CSM³⁶. En outre, si des membres non judiciaires sont ajoutés, le nombre total de membres du CSM pourrait devoir être révisé afin de garantir que les membres judiciaires *élus par leurs pairs* restent majoritaires.

3. Autres organes de gouvernance judiciaire : Inspection judiciaire, Conseils de discipline, Commission d'évaluation judiciaire

d. L'inspection judiciaire

64. Selon le projet de loi, l'Inspection judiciaire est compétente pour inspecter le travail des juges ordinaires et administratifs, des procureurs, des auditeurs, des greffiers des tribunaux, etc³⁷. L'Inspection judiciaire est la seule autorité qui peut renvoyer une affaire disciplinaire concernant un juge ou un procureur à un organe disciplinaire. Elle est composée du président et d'inspecteurs, choisis parmi les magistrats (juges et procureurs) de certains grades, ainsi que les juges des tribunaux spécialisés.

65. L'article 124 définit l'Inspection judiciaire comme « un organe indépendant », mais il précise en outre que l'Inspection est placée « sous la supervision du ministre de la Justice ». Le président de l'Inspection judiciaire est nommé par le gouvernement pour quatre ans sur la base de la liste de candidats approuvée par le CSM, selon la procédure décrite ci-dessus, en ce qui concerne la nomination des trois membres de droit du CSM³⁸. Cette méthode de nomination du Président ne

³⁵ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2021)043, Chypre - Avis sur trois projets de loi réformant le système judiciaire, para. 49.

³⁶ La Commission de Venise a déjà recommandé divers modèles susceptibles de garantir la neutralité politique ou le pluralisme au sein de la composante « laïque » des conseils des juges et des procureurs - voir, par exemple, CDL-AD(2021)030, Monténégro - avis urgent sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 13. 13.

³⁷ Voir l'article 12

³⁸ Voir l'article 2 du projet de loi

serait acceptable que si le projet de loi est modifié et complété conformément aux recommandations formulées dans la section 2 (b) ci-dessus.

66. En revanche, « les inspecteurs généraux et les inspecteurs sont nommés par [décret gouvernemental] pour une durée de quatre ans, non renouvelable ou prorogeable »³⁹. Il semble donc - à moins qu'il ne s'agisse d'un problème de traduction - que la nomination des inspecteurs soit entièrement entre les mains de l'exécutif.

67. La Commission de Venise note que l'Inspection judiciaire prend ses décisions collectivement⁴⁰. Si la majorité⁴¹ de ceux qui décident du déclenchement d'une procédure disciplinaire à l'encontre des juges ou de leur révocation pour « incompétence »⁴² sont nommés à titre individuel par l'exécutif, cet organe ne peut pas vraiment être considéré comme pleinement « indépendant », comme le stipule la première phrase de l'article 124.

68. En outre, le ministère de la Justice semble gérer le personnel et les finances de l'Inspection et approuver ses procédures internes, ce qui réduit encore l'indépendance de cet organe⁴³. La Commission de Venise recommande de doter l'Inspection de capacités administratives et financières suffisantes pour mener à bien ses fonctions et objectifs.

69. Bien que l'Inspection judiciaire ne puisse pas elle-même imposer de sanctions disciplinaires (ceci est la prérogative du Conseil de discipline), l'Inspection conserve néanmoins un pouvoir très important d'abandonner une affaire contre un juge. Et surtout, l'Inspection judiciaire peut demander au ministre de la Justice de suspendre un juge dont le cas est soumis au Conseil de discipline⁴⁴. La question est de savoir s'il est approprié de donner tous ces pouvoirs à l'Inspection.

70. Une réponse peut être trouvée dans un avis de la Commission de Venise sur l'Arménie⁴⁵, où la Commission de Venise a noté qu'un modèle dans lequel les procédures disciplinaires contre un juge peuvent être initiées par un membre de l'exécutif - le ministre de la Justice - n'est pas inconnu dans d'autres pays (par exemple, en Italie). Cependant, en Arménie, une telle procédure peut également être engagée par la Commission d'éthique et de discipline, qui est un organe de l'Assemblée générale des juges. Ainsi, en Arménie, le pouvoir du ministre de déclencher une procédure disciplinaire n'est pas exclusif - il s'agit simplement d'un des mécanismes permettant de saisir l'organe disciplinaire.

71. Par implication négative, si seul le ministre peut déclencher une procédure disciplinaire, cela peut être problématique. En vertu du projet de loi, le pouvoir d'engager une affaire devant le Conseil de discipline appartient exclusivement à l'Inspection judiciaire qui, comme on l'a vu plus haut, n'est pas totalement indépendante du pouvoir exécutif. La Commission de Venise est favorable à un renforcement des contrôles et des équilibres dans l'exercice des pouvoirs disciplinaires. Cela peut se faire de différentes manières, par exemple en reconsidérant le mode de nomination des inspecteurs (par exemple en impliquant dans ce processus un CSM composé de manière pluraliste), ou en divisant le pouvoir d'engager des procédures disciplinaires entre l'Inspection et d'autres entités représentatives des juges eux-mêmes. La Commission de Venise rappelle qu'un amendement constitutionnel pourrait être nécessaire pour garantir que la nouvelle méthode de nomination de certains titulaires de fonctions ne soit pas en contradiction avec le pouvoir général de l'exécutif de nommer des fonctionnaires. Par ailleurs, si l'Inspection judiciaire

³⁹ Voir l'article 127 du projet de loi

⁴⁰ Voir, en particulier, le dernier paragraphe de l'article 132, et l'article 135 du projet de loi.

⁴¹ Voir l'article 126 du projet de loi

⁴² Voir le dernier paragraphe de l'article 132 et l'article 104 sur la "déclaration d'incapacité" ; voir également ci-dessous la discussion sur le concept d' « incapacité ».

⁴³ Voir les articles 137 et 138 du projet de loi

⁴⁴ Voir l'article 102 du projet de loi

⁴⁵ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2017)019, Arménie - Avis sur le projet de code judiciaire, paras. 136 et s.

est composée d'inspecteurs élus avec une contribution significative du pouvoir judiciaire, le ministre de la Justice peut conserver le pouvoir d'engager des procédures disciplinaires devant le Conseil de discipline. Ce que la Commission de Venise rechercherait dans ce contexte, c'est un système équilibré dans lequel le pouvoir d'enquêter sur les plaintes disciplinaires contre les procureurs et les juges et de saisir le Conseil de discipline n'appartient ni exclusivement au ministère ou aux inspecteurs nommés par le ministère, ni exclusivement aux juges eux-mêmes.

e. Deux conseils de discipline

72. Le conseil de discipline de première instance, selon le projet de loi, sera composé du président d'une chambre de la Cour de cassation et de deux membres qui sont présidents de chambres d'une cour d'appel. Les trois membres du Conseil de discipline seront élus par le CSM par un vote à la majorité des 2/3⁴⁶. Selon l'article 95 du projet de loi, le Conseil de discipline doit informer le juge concerné de toute accusation portée contre lui et des preuves à l'appui ; le juge peut participer aux audiences devant le Conseil de discipline, être assisté d'un avocat et demander une audience publique (par défaut, les procédures devant le Conseil de discipline se déroulent à huis clos). Les décisions du Conseil de discipline, qui doivent être motivées, peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil supérieur de discipline qui est composé du Président du CSM ou de son adjoint en tant que président *de droit*, et de quatre membres désignés par le CSM parmi ses membres au début de chaque année judiciaire⁴⁷.

73. La Commission de Venise rappelle que les procédures disciplinaires à l'égard des juges « devraient être conduites par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et donner au juge le droit de contester la décision et la sanction »⁴⁸. Confier le pouvoir d'examiner les recours contre la décision d'un organe disciplinaire à une juridiction permanente (au lieu d'un organe *ad hoc*) est une solution préférable⁴⁹. Toutefois, le modèle proposé par le projet de loi peut être considéré comme acceptable si deux conditions sont remplies. Premièrement, les membres du Conseil supérieur de discipline doivent être des juges nommés par le CSM parmi ses membres. Il est nécessaire de stipuler dans la loi que le Président de l'Inspection judiciaire ne peut être membre du Conseil supérieur de discipline. Dans le cas contraire, il ou elle exercerait deux fonctions incompatibles : celle d'accusateur et celle de juge⁵⁰. Il en va de même pour la procédure de révocation du juge pour « incompétence » qui est décidée par le CSM lui-même, à la demande de l'Inspection judiciaire⁵¹. Le Président de l'Inspection judiciaire devrait se retirer de l'examen de ces cas afin d'éviter un conflit d'intérêts. La loi devrait également stipuler que le Procureur général ne devrait pas être impliqué dans l'examen des appels disciplinaires concernant les juges.

74. Deuxièmement, les procédures devant le Conseil supérieur de discipline doivent avoir un caractère judiciaire et offrir au juge concerné toutes les garanties fondamentales d'un procès équitable. Cela semble être le cas de l'article 101 du projet de loi, qui fait référence à la procédure de l'article 95, mais cela pourrait être stipulé plus clairement dans le projet de loi.

⁴⁶ Voir l'article 94 du projet de loi

⁴⁷ Voir l'article 101 du projet de loi

⁴⁸ Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, point 69.

⁴⁹ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », paragraphe 96

⁵⁰ Voir l'affaire de la Cour européenne des droits de l'homme *Mitrinovski c. l'ex- République yougoslave de Macédoine*, n° 6899/12, §§40 - 46 ; voir également Commission de Venise, CDL-AD(2014)032, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur le projet de loi portant modification de la loi sur la responsabilité disciplinaire et les procédures disciplinaires des juges des tribunaux généraux de Géorgie, §16.

⁵¹ Voir l'article 104 du projet de loi

f. La Commission d'évaluation

75. La Commission d'évaluation judiciaire est chargée de l'évaluation des performances des magistrats ; elle attribue aux magistrats des notes sur la base d'évaluations régulières. Comme expliqué aux rapporteurs, ces notes sont très importantes (voire décisives) en matière de promotions et de transferts⁵².

76. Contrairement à l'Inspection judiciaire, la Commission d'évaluation « travaille sous la supervision du CSM », ce qui est positif. Le président de la Commission d'évaluation est nommé par le gouvernement sur la liste soumise par le CSM selon la même procédure que les trois membres de droit du CSM. Ainsi, toutes les remarques relatives à l'élection des trois membres de droit du CSM sont également applicables au Président de la Commission d'évaluation. Quant aux autres membres de la Commission d'évaluation, en vertu de l'article 142, ils sont nommés parmi les magistrats, plus un membre parmi les juges administratifs, par un décret gouvernemental sur proposition du Ministre de la Justice « après avis du [CSM] [...] ».

77. Il n'est pas clair si l'avis du CSM est contraignant pour le ministre et le gouvernement ou s'il a seulement une valeur consultative. Compte tenu de l'importance de l'évaluation en matière de promotion (voir ci-dessous), la Commission de Venise recommande de stipuler que l'avis du CSM est contraignant et que le gouvernement ou le ministre ne peut le contourner en nommant d'autres membres.

78. De même, il convient d'indiquer ce qui se passe si l'exécutif refuse de nommer des candidats pour la Commission d'évaluation sélectionnée par le CSM. La Commission de Venise rappelle à cet égard que pour le CCJE, « afin de préserver l'indépendance de la justice, les évaluations individuelles devraient être effectuées principalement par des juges. Les Conseils de la Justice (lorsqu'ils existent) peuvent jouer un rôle dans le processus. Les évaluations par le ministère de la Justice ou d'autres organismes externes devraient être évitées »⁵³. Pour le CCJE, ainsi que pour la Commission de Venise elle-même, l'influence de l'exécutif dans le processus d'évaluation devrait être limitée. Par conséquent, la Commission de Venise ne s'opposerait pas à un veto suspensif du ministre ou du gouvernement concernant la nomination des membres de la Commission d'évaluation, mais le dernier mot devrait appartenir au CSM (à ce sujet, voir ci-dessous la discussion sur la participation de l'exécutif en matière de promotion et de transferts).

E. L'évaluation des performances et le système de promotions et de transferts : règles de fond et de procédure

79. Lors des réunions à Beyrouth, les rapporteurs ont entendu de nombreuses critiques concernant la pratique des transferts de juges entre différentes régions et la nomination à des postes judiciaires. Ce processus est largement considéré comme arbitraire et motivé par des considérations politiques et/ou confessionnelles, plutôt que par les besoins du système et les mérites des candidats. En outre, lors de ces mêmes réunions, il a été souligné que, ces dernières années, le processus de nomination et de transfert a été bloqué à de nombreuses reprises, apparemment en raison de l'impossibilité pour les acteurs politiques de parvenir à un accord sur la répartition des postes au sein du système judiciaire.

80. Le projet de loi confie au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de décider des transferts et de l'attribution de postes spécifiques à certains juges au sein du système judiciaire⁵⁴. Il s'agit de l'un des pouvoirs les plus importants du Conseil supérieur de la magistrature ; toutefois, en vertu du projet de loi, le Conseil supérieur de la magistrature partagera ce pouvoir avec le ministre de la Justice, qui doit approuver l'organigramme du système judiciaire libanais. Si le

⁵² Voir l'article 82 du projet de loi

⁵³ Voir CCJE, [Avis n°17 \(2014\)](#) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance des juges, recommandation n°8.

⁵⁴ Voir l'article 77 du projet de loi

ministre n'est pas d'accord avec l'attribution des postes proposée par le CSM, la question doit être renvoyée pour être tranchée lors d'une session conjointe du CSM et du ministre. Si aucun accord n'est trouvé, le CSM vote à nouveau à la majorité qualifiée de sept membres, et la décision du CSM est à nouveau soumise au ministre pour approbation.

81. Il est entendu - bien que le texte du projet de loi, ou du moins sa traduction, ne soit pas tout à fait clair à ce sujet - que la décision du CSM prise par sept voix est contraignante pour le ministre, et que même si le ministre n'est pas d'accord, il sera obligé de prendre un décret approuvant les nominations⁵⁵. Ainsi, le CSM peut passer outre les objections du ministre à la majorité qualifiée des voix.

82. Cette procédure limite l'influence de l'exécutif en matière de transferts et de promotions, ce qui est positif. Toutefois, le ministre conserve un pouvoir dilatoire très important. Et il ne peut être totalement exclu que le ministre ait suffisamment d'influence au sein du CSM, tel qu'il est composé, pour empêcher un vote qui l'emporte sur son veto. À cet égard, la Commission de Venise rappelle que dans le futur CSM, trois membres sur dix auront des liens assez forts avec l'exécutif. Les sept autres membres sont des juges élus par leurs pairs, mais l'un des membres du CSM sera un juge détaché qui pourra être mis à disposition d'une autorité exécutive et dont l'indépendance vis-à-vis de l'exécutif pourra être mise en doute. Ainsi, si la Commission de Venise n'a aucune raison de douter de l'approche constructive du ministre actuel sur ces questions, un risque de blocage politique des nominations judiciaires à l'avenir ne peut être exclu. Il est donc recommandé d'envisager d'abaisser la majorité requise pour surmonter le veto du ministre, ce qui devrait être possible à la majorité absolue des membres du CSM (nouvellement composé), c'est-à-dire à la majorité de tous les membres ayant le droit de vote plutôt qu'à la majorité des membres présents et votants.

83. La question suivante est celle de la relation entre le système d'évaluation par la Commission d'évaluation, d'une part, et les dispositions relatives aux nominations et aux transferts qui sont décidées par le CSM, d'autre part⁵⁶.

84. Tous les juges du pays seront évalués en fonction de treize critères énoncés dans le projet de loi⁵⁷. La Commission d'évaluation détermine les points attachés à chacun de ces critères et, sur la base du cumul de ces points, elle définit le score final de chaque juge. Cela rend le processus d'évaluation plus objectif et transparent.

85. Cependant, le rôle que jouent les notes attribuées par la Commission d'évaluation dans les décisions de promotion ou de transfert, régies par les articles 77 et suivants, n'est pas clair. D'une part, la dernière phrase de l'article 148 implique que les notes attribuées par la commission d'évaluation doivent être « prises en compte » par le CSM pour décider des transferts et des promotions. D'autre part, le CSM applique sa propre liste de cinq critères de sélection des juges, décrite à l'article 82 du projet de loi, qui recoupe en partie la liste des critères d'évaluation utilisés par la Commission d'évaluation (comme la productivité, par exemple).

86. Si la note attribuée par la Commission d'évaluation joue un rôle décisif, c'est cette Commission, et non le CSM, qui devient l'organe central dans le mécanisme des promotions et des transferts. Si tel est le cas, la question de la composition de la Commission d'évaluation se pose à nouveau. Il est donc encore plus important de veiller à ce que la Commission d'évaluation ne soit pas sous l'influence de l'exécutif (voir les remarques sur cette question ci-dessus).

87. En résumé, le législateur devrait décider si le rôle clé dans les décisions relatives aux promotions et aux transferts doit être confié au CSM ou à la commission d'évaluation. Une sorte de partage des pouvoirs entre ces deux organes pourrait être envisagée. Ainsi, la Commission

⁵⁵ Voir la dernière phrase de l'article 77 du projet de loi.

⁵⁶ Voir les articles 77 et suivants du projet de loi.

⁵⁷ Voir l'article 147 du projet de loi

d'évaluation pourrait évaluer les éléments plus formels du travail du juge (productivité, respect des délais, etc.), tandis que le CSM se verrait confier un rôle d'évaluation de la personnalité et des compétences managériales des candidats. Dans les deux cas, la loi - ou un règlement adopté par le CSM - devrait décrire une méthode d'évaluation des différents aspects du travail et des capacités des juges, ainsi que la pondération respective des différents éléments. Ce règlement servirait de base objective pour toutes les décisions relatives aux mutations et aux promotions.

88. En outre, l'inclusion dans la loi d'une obligation pour le CSM de motiver les décisions relatives aux transferts et aux promotions augmenterait la transparence et donc l'équité du processus.

89. Plusieurs autres aspects du futur système de transferts et de promotions méritent l'attention. Premièrement, les listes de critères d'évaluation utilisées par la Commission d'évaluation et le CSM doivent être révisées. Il n'est pas clair ce que certains des critères d'évaluation sont censés évaluer (voir, par exemple, le critère n° 4 de l'article 148 qui mentionne « l'équilibre, l'apparence et le comportement », et le critère n° 5 – « le courage moral »). Les critères appliqués par le CSM⁵⁸ sont également sujets à critique. En particulier, la Commission de Venise est préoccupée par le fait que le CSM doive évaluer la « moralité » des juges. Il existe un risque d'interprétation trop large de la notion de « moralité », qui pourrait conduire à une ingérence injustifiée dans la vie privée du juge et dans ses choix de vie. En effet, un manquement grave à l'éthique professionnelle de la part d'un juge peut affecter ses chances de promotion. Toutefois, les formes d'un tel comportement devraient être définies plus précisément dans la loi, et une référence générale à la « moralité » est dangereusement large. Si l'intégrité des juges, et en particulier l'absence d'incidents révélant un conflit d'intérêts potentiel, peut être utilisée pour évaluer les chances de promotion des juges, l'évaluation de la « moralité » au sens large peut être très subjective et ne devrait donc pas être utilisée comme critère.

90. Deuxièmement, le projet de loi réaffirme la pratique de la rotation régulière des juges dans les différentes régions⁵⁹. Ces rotations sont censées combattre la corruption et le risque que les fonctions judiciaires deviennent des « fiefs personnels » des juges qui les occupent. Il s'agit d'une préoccupation sérieuse qui doit être prise en considération⁶⁰. D'autre part, si le système de transferts ou de promotions n'est pas équitable et transparent (voir ci-dessus), ces transferts périodiques peuvent être utilisés pour faire pression sur certains des juges qui vont être transférés. Un autre inconvénient de ce système est la nécessité de redistribuer les affaires en raison du départ d'un juge et la durée relativement courte qu'un juge peut passer au même poste (4 ans pour les juges des tribunaux inférieurs). Cela peut avoir des effets négatifs sur la planification du travail dans un tribunal donné. Les avantages et les inconvénients de la règle de mobilité obligatoire doivent donc être soigneusement évalués.

91. Troisièmement, selon le projet de loi, les juges peuvent être détachés de leurs fonctions judiciaires pour servir dans l'administration, en dehors du système judiciaire. C'est également le cas dans la loi actuelle. Cette forme de détachement existe dans certains pays européens : elle expose les juges à un environnement de travail différent et leur permet d'élargir leur expérience professionnelle. Toutefois, le mécanisme des détachements peut inciter les juges en exercice à se déplacer au sein des structures exécutives, ce qui a un effet négatif sur la perception de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il est donc nécessaire de formuler les conditions de ces détachements, en fixant leur durée, leur fréquence, les conditions d'éligibilité, les avantages associés aux détachements, etc.

⁵⁸ Voir l'article 82 du projet de loi

⁵⁹ Voir en particulier l'article 79 du projet de loi

⁶⁰ La Commission de Venise observe qu'en vertu du point 52 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 « Un juge ne devrait pas recevoir une nouvelle nomination ou être déplacé vers une autre fonction judiciaire sans y consentir, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire ». Cependant, la Commission de Venise comprend cette disposition comme empêchant les transferts *ad hoc*, qui sont plus susceptibles d'abus, et non un système généralisé de rotation des juges entre les tribunaux ou entre les régions sur la base de critères préétablis dans la loi.

92. Enfin, pour la Commission de Venise, il n'est pas clair si le projet de loi prévoit des voies de droit permettant aux juges de se plaindre de transferts ou de nominations irréguliers. S'il est important de respecter le pouvoir discrétionnaire des organes statutaires qui évaluent les qualités des candidats et leurs performances passées, il devrait y avoir une voie de recours légale pour les décisions qui sont manifestement arbitraires ou affectées par de graves vices de procédure. L'article 21 du projet de loi indique que les « décisions individuelles et non organisationnelles » du CSM peuvent faire l'objet d'un recours devant l'Assemblée générale de la Cour de cassation. Cependant, il n'est pas clair si la décision approuvant les formations judiciaires (qui affecte en partie l'organisation du système judiciaire) est considérée comme « individuelle et non organisationnelle » ou non. Cela devrait être précisé dans le projet de loi⁶¹.

F. Procédure disciplinaire et licenciement pour « incompétence »

93. Le projet de loi formule les motifs de responsabilité disciplinaire et établit une liste de sanctions disciplinaires. Il n'est pas tout à fait clair si ces motifs sont applicables uniquement aux juges ou également aux procureurs : le fait que la liste des fautes disciplinaires comprenne le fait de ne pas « rendre les jugements à temps »⁶² implique que cette liste ne s'applique pas aux procureurs ou, du moins, que toutes ces fautes ne sont pas applicables aux procureurs. Ceci devrait être clarifié.

94. De l'avis de la Commission de Venise, certaines des violations disciplinaires de l'article 92 sont formulées de manière trop large. En particulier, on ne sait pas très bien ce que signifient les « actes qui portent atteinte à l'honneur, à la dignité ou à la moralité », les actes qui « suggèrent un manque d'indépendance, un manque d'intégrité », ou les actes qui « s'éloignent d'une réalisation rapide avec professionnalisme et efficacité ». La Commission de Venise met en garde contre les références à la « moralité » dans ce contexte.

95. Le problème de l'imprécision de la formulation des motifs de la responsabilité disciplinaire des juges n'est pas propre au Liban. La Commission de Venise a déjà noté, à propos d'autres pays, que les fautes disciplinaires doivent être établies, premièrement, dans la loi elle-même, et, deuxièmement, être formulées avec suffisamment de précision. Cela dit, l'utilisation de certaines formules générales peut parfois être inévitable⁶³. La signification de certaines notions peut être précisée dans les règlements adoptés par les organes de gouvernance judiciaire et dans la jurisprudence des autorités disciplinaires.

96. L'article 92 fait référence aux violations des « dispositions du code moral » comme motif de responsabilité disciplinaire. Il est entendu que le « code moral » de l'article 92 est le même que le code d'éthique judiciaire de l'article 11 du projet de loi. Le statut juridique de ce code dans l'ordre juridique libanais n'est pas tout à fait clair. L'article 11 du projet de loi prévoit que ce code doit être rédigé par le Conseil supérieur de la magistrature, en collaboration avec d'autres organes statutaires. Ensuite, le projet de code doit être transmis au gouvernement qui doit le soumettre au Parlement pour adoption en tant que loi, comme le stipule l'article 11 du projet de loi. Il n'est pas clair si le gouvernement ou, plus tard, le Parlement peuvent modifier le contenu du code rédigé par le CSM ou s'ils peuvent seulement l'approuver. En tout état de cause, les motifs de la responsabilité disciplinaire et en particulier les motifs de révocation d'un juge doivent être formulés dans la législation ; tout acte sous-législatif ne peut que développer et expliquer les dispositions statutaires dans les limites fixées par la législation.

⁶¹ Voir le point 48 de la Recommandation CM/Rec(2010)12. En outre, il a été expliqué aux rapporteurs que dans le système actuel où le transfert et la nomination sont décidés par un décret, ils peuvent être contestés par le Conseil d'Etat, comme toute autre décision administrative. La question reste de savoir si cette voie juridique resterait disponible si le pouvoir de nommer ou de transférer les juges passe au CSM.

⁶² Voir l'article 92 du projet de loi

⁶³ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2016)013, République du Kazakhstan - Avis sur le projet de code de déontologie judiciaire, paragraphe 27.

97. Il est très important de préciser dans la loi que toute affaire disciplinaire doit être tranchée à la lumière du principe de proportionnalité, qui doit guider non seulement le choix de la sanction mais aussi la constatation même qu'une faute disciplinaire a été commise. Ainsi, par exemple, le « retard dans le traitement des affaires », mentionné à l'article 92, peut être lié au dysfonctionnement du système dans son ensemble⁶⁴. Dans ce cas, un tel retard ne devrait pas entraîner la constatation d'une violation disciplinaire. La Commission de Venise recommande de faire référence au principe de proportionnalité dans le texte du projet de loi.

98. L'éventail des sanctions disciplinaires varie de l'avertissement au licenciement⁶⁵. Ces sanctions sont appliquées par la Commission disciplinaire, dont il a été question plus haut. En outre, un juge peut être révoqué pour « incompétence » par le CSM, avec un vote à la majorité de sept de ses membres, sur proposition de l'Inspection judiciaire⁶⁶. La relation entre la révocation pour manquement à la discipline, décidée par la Commission disciplinaire, et la révocation pour « incompétence », décidée par le Conseil supérieur de la magistrature, n'est pas tout à fait claire, de même que la raison pour laquelle il existe deux procédures distinctes de révocation d'un juge.

99. Si l'« incompétence » concerne des cas où aucune violation disciplinaire spécifique n'a pu être détectée, mais où le juge a néanmoins fait preuve d'un manque flagrant de professionnalisme (par exemple, en cas de sous-performance prolongée sans raisons objectives, etc.), cela devrait être expliqué dans le projet de loi et les critères permettant de déclarer le juge « incompétent » devraient y être décrits, ou du moins des indications devraient être données sur le type de compétences ou de performances évaluées dans ce contexte. La Commission de Venise souligne dans ce contexte que les erreurs judiciaires *honnêtes* ou l'interprétation incorrecte occasionnelle du droit ou des faits ne doivent pas être traitées comme de l'« incompétence » et doivent être corrigées par le biais de recours judiciaires, et non en engageant la responsabilité personnelle du juge. Tout juge jouit d'un certain pouvoir discrétionnaire dans l'interprétation du droit ou des faits de la cause. Cependant, des erreurs systématiques ou graves dans ce domaine, allant clairement au-delà de cette marge acceptable de discrétion, peuvent avoir des conséquences juridiques pour la carrière du juge concerné. Ceci devrait être précisé dans le projet de loi⁶⁷. En outre, comme pour la responsabilité disciplinaire, la responsabilité pour « incompétence » devrait être régie par le principe de proportionnalité. Toute « incompétence » ne doit pas nécessairement être sanctionnée par un licenciement et il est parfois possible d'y remédier en suivant une formation appropriée.

100. La Commission de Venise invite également les autorités à reconsidérer l'article 102 qui autorise le ministre de la Justice à suspendre un juge à la demande de l'Inspection judiciaire. Le pouvoir de suspension peut faire l'objet d'abus (par exemple, afin d'empêcher un juge spécifique d'examiner une affaire spécifique). Par conséquent, la question de la suspension ne devrait pas être tranchée entre l'Inspection judiciaire, qui, dans sa composition actuelle, semble dépendre de l'exécutif, et le ministre de la Justice. Ces décisions devraient être prises avec la participation d'un organe indépendant - par exemple, une autorité disciplinaire correctement composée ou le CSM dans son ensemble⁶⁸.

⁶⁴ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ancienne République yougoslave de Macédoine », paragraphe. 18

⁶⁵ Article 96 du projet de loi

⁶⁶ Voir l'article 104 du projet de loi

⁶⁷ Le point 70 de la Recommandation 2010(12) du Comité des Ministres indique clairement que « les juges ne devraient pas être personnellement responsables lorsque leur décision est annulée ou modifiée en appel ».

⁶⁸ Il n'est pas clair si la suspension dans le cadre des procédures d'« incompétence » peut être ordonnée par l'Inspection judiciaire ou le CSM (voir article 104) : elle ne peut certainement pas relever de la seule compétence de l'Inspection et le CSM devrait prendre cette décision.

G. Associations de juges

101. Bien que la question des associations de juges soit toujours délicate, la Recommandation du CM citée ci-dessus a souligné que la liberté des juges d'adhérer à des associations professionnelles est importante pour protéger leur indépendance. L'étendue de la participation des juges à la vie publique varie dans les différents pays européens. La Commission de Venise reconnaît que la liberté des juges de former des associations, ainsi que leur liberté de s'exprimer en public, peuvent être limitées par les impératifs de leur travail et la nécessité de maintenir la confiance du public dans leur indépendance et le respect des institutions judiciaires⁶⁹.

102. Le projet de loi permet aux juges de créer et d'adhérer à des associations professionnelles; toutefois, il émet une réserve importante selon laquelle ces associations ne doivent pas « entrer en conflit avec les pouvoirs [du CSM], le code d'éthique ou le principe d'indépendance du juge ». Le sens de cette clause n'est pas clair, en particulier parce que le mandat du CSM est défini de manière très large et inclut, entre autres, la protection des droits des juges⁷⁰. Il est naturel que les associations de juges ne puissent pas exercer les *pouvoirs* qui sont conférés par la loi au CSM et à d'autres organes statutaires. Cependant, le fait qu'une association de juges puisse travailler *dans des domaines* qui sont également définis comme le domaine de compétence du CSM, ou qui sont régis par le code d'éthique, ne devrait pas rendre illégal le fonctionnement de cette association. Cette distinction devrait être clairement établie dans le projet de loi.

H. Distribution des dossiers

103. Les articles 32 et 144 du projet de loi habilite les présidents des tribunaux à répartir les dossiers entre les juges de leurs tribunaux conformément aux directives relatives à la pondération des dossiers adoptées par le Comité scientifique, établi par la Commission d'évaluation. Il est positif que la loi cherche à garantir que le travail soit réparti équitablement entre les juges. Toutefois, le fait de disposer de principes clairs et prévisibles de répartition des affaires entrantes présente un autre avantage : il renforce le principe important du « juge naturel », qui constitue une garantie supplémentaire d'équité de la procédure. Une solution possible consiste à introduire un système d'attribution plus ou moins aléatoire des affaires de même catégorie ou de même poids aux juges d'une juridiction donnée. Les présidents des tribunaux ne devraient pas pouvoir attribuer (ou transférer) des affaires sensibles spécifiques à des juges « appropriés », même si, en fin de compte, la charge de travail au sein d'un tribunal donné est répartie de manière égale. Cela n'exclut pas que les principes de répartition de la charge de travail permettent une certaine flexibilité et tiennent compte des compétences spécifiques de certains juges, mais le pouvoir discrétionnaire du président en la matière devrait être limité par des règles préétablies et toute dérogation à ces règles devrait être autorisée dans des conditions clairement définies et devrait être objectivement justifiée et expliquée dans chaque cas spécifique. Ces règles pourraient être établies au niveau sub-législatif mais devraient être accessibles et suffisamment détaillées, afin d'assurer une distribution transparente et équitable des affaires et d'exclure l'arbitraire.

IV. Conclusions

104. Par lettre du 6 septembre 2021, Mme Marie Claude Najm, ancien ministre de la Justice du Liban, a demandé un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur l'indépendance des tribunaux judiciaires. Dans l'ensemble, le projet de loi va dans la bonne direction et peut potentiellement renforcer l'indépendance judiciaire au Liban, conformément aux normes et aux meilleures pratiques européennes. La Commission de Venise encourage le législateur à assurer

⁶⁹ Voir à cet égard CDL-AD(2015)018, Rapport sur la liberté d'expression des juges, paras. 40 et 48.

⁷⁰ Voir l'article 8 du projet de loi qui habilite le CSM à garantir les droits moraux et matériels des juges, leur équité, et tout ce qui concerne leur indépendance, leur nomination, leur formation, leur transfert et leur discipline.

un dialogue significatif entre les différentes forces politiques et à impliquer dans ce dialogue la société civile et les principales parties prenantes (juges, procureurs et avocats).

105. La Commission de Venise note d'emblée que le système de gouvernance judiciaire au Liban manque d'une base constitutionnelle claire. La Commission invite les autorités à envisager la possibilité d'inscrire dans la Constitution certaines caractéristiques fondamentales de ce système, et notamment les pouvoirs et la composition du Conseil supérieur de la magistrature (le CSM). Dans l'intervalle, une « clause de caducité » pourrait être incluse dans la loi, imposant sa révision quelques années plus tard.

106. Les principaux domaines dans lesquels le projet de loi pourrait être encore amélioré sont les suivants :

- il est positif qu'à l'avenir les sept membres judiciaires du CSM soient élus par leurs pairs. Cependant, il est nécessaire d'augmenter la représentation des juges des juridictions inférieures parmi les membres judiciaires élus ;
- la Commission de Venise recommande de simplifier la procédure de nomination des trois hauts responsables du système judiciaire (le président de la Cour de cassation, le Procureur général de la Cour de cassation et le Président de l'inspection judiciaire) en prévoyant que chacun d'entre eux est choisi par le gouvernement sur une liste établie par le CSM à l'issue d'une compétition transparente impliquant un nombre suffisamment important de candidats, et que si le gouvernement ne parvient pas à sélectionner l'un d'entre eux, le CSM peut continuer à fonctionner dans une composition réduite ;
- les autorités devraient envisager d'ouvrir le CSM à des membres externes, ne représentant ni le pouvoir judiciaire ni le pouvoir exécutif. Le mode d'élection de ces membres introduirait un élément de légitimité démocratique et de pluralisme au sein du CSM ;
- les membres de l'Inspection judiciaire ne devraient pas être nommés par l'exécutif, mais plutôt avec un avis contraignant du CSM. Si cette mesure est mise en œuvre, le ministre de la Justice pourrait conserver le pouvoir de déclencher des procédures disciplinaires, au même titre que l'Inspection. La suspension des juges dans l'attente d'une procédure disciplinaire (ou « d'incompétence ») ne devrait être décidée que sur la base d'un avis contraignant du CSM ;
- les membres de la commission d'évaluation devraient être nommés sur la base d'un avis contraignant du CSM ; les autorités devraient envisager d'abaisser la majorité requise pour que le CSM puisse surmonter le veto du ministre et du gouvernement en matière de transferts et de promotions ;
- la liste des manquements disciplinaires doit être révisée, et les définitions doivent être précisées, avec une référence explicite au principe de proportionnalité. La notion d'« incompétence » doit être mieux expliquée ;
- les associations de juges devraient pouvoir opérer dans les domaines qui sont régis par le projet de loi, en utilisant tous les moyens légitimes que la loi donne aux associations de droit privé, tout en respectant les restrictions liées au respect du devoir d'impartialité des juges ; cela dit, toutes les compétences de droit public resteront du ressort des organes statutaires de gouvernance judiciaire.

107. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités libanaises pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.